

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Le Pacte de solidarité entre les générations

Michaux, Anne-Valérie

Published in:
Orientations

Publication date:
2006

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Michaux, A-V 2006, 'Le Pacte de solidarité entre les générations: Panorama des mesures annoncées', *Orientations*, VOL. 7, p. 14-23.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Le pacte de solidarité entre les générations :

Panorama des mesures annoncées

Anne-Valérie MICHAUX

Avocat - Claey's & Engels

Assistante - Faculté de droit de Namur

Le 11 octobre 2005, le Conseil des ministres approuvait le Contrat de solidarité entre les générations, bientôt mieux connu sous le nom « Pacte de solidarité ». Cette déclaration gouvernementale annonçait un nombre impressionnant de mesures dans divers domaines du droit social : restructurations, prépensions, crédit-temps, compléments « canada-dry », pensions, formations, outplacements, réductions de cotisations de sécurité sociale, etc.

Nous nous proposons dans cet article d'évoquer le contexte de cette déclaration avant de présenter dans les grandes lignes les principales mesures qu'elle annonce et de faire le point sur le chantier de leur mise en œuvre. L'étude des textes qui ont exécuté ou exécuteront concrètement cette réforme fera l'objet d'articles ultérieurs à paraître dans cette même revue.

Contexte de la déclaration gouvernementale

Nous savons depuis longtemps que notre pays doit et devra faire face à de nouveaux défis démographiques : la population active vieillit et diminue alors que le nombre de personnes « inactives » croît. Ce phénomène a bien entendu une incidence sur le système de sécurité sociale fondé sur un principe de solidarité en vertu duquel, originellement, les actifs alimentent un système bénéficiant aux inactifs (qu'ils deviennent pour la plupart tous, tôt ou tard).

En avril 2005, le Comité d'Etude sur le Vieillissement a remis au gouvernement un nouveau volumineux rapport étudiant les conséquences du vieillissement de la population, et en particulier l'impact budgétaire de ce vieillissement sur les finances publiques. Le Comité analyse notamment le taux d'emploi des 50-64 ans et souligne que, selon une enquête menée au niveau européen, la Belgique détient la lanterne rouge en ce qui concerne le taux d'emploi des 55 ans et plus, avec un score de 25,7% (en 2002) alors que la moyenne européenne est de 39,8%¹. Ce faible taux d'emploi, poursuit le Comité, est également le fait d'un âge moyen peu élevé de sortie du marché du travail en Belgique : l'âge effectif moyen de retrait du marché du travail avoisinait 58 ans en 2002.

Ces constats doivent être mis en perspective avec les objectifs de Lisbonne fixés au niveau européen. Lors du sommet européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, il avait été décidé d'entreprendre des actions pour porter le taux d'emploi global de 61% à un niveau aussi proche que possible de 70% à l'horizon

2010 et, pour l'emploi des femmes, de porter la moyenne de 51% à plus de 60% au même horizon. La population active serait ainsi plus importante et on en concluait que la viabilité des régimes de protection sociale s'en trouverait renforcée.

Un an plus tard, durant le sommet européen de Stockholm, le Conseil européen a abordé plus précisément le problème du défi démographique que pose le vieillissement de la population dans une société où la population en âge de travailler ne cesse de décroître. Après avoir rappelé que l'objectif de plein emploi était considéré comme un instrument important pour relever ce défi et avoir examiné les moyens d'atteindre les objectifs quantitatifs de Lisbonne, le Conseil a fixé des objectifs intermédiaires en matière de taux d'emploi pour l'ensemble de l'Union européenne : 67% en général et 57% pour les femmes d'ici à janvier 2005 ; 50% pour les hommes et les femmes entre 55 et 64 ans, à l'horizon 2010.

Ce sont donc notamment les objectifs fixés au niveau européen, d'une part, les études et prévisions du Comité d'Etude sur le Vieillissement, d'autre part, qui ont invité le gouvernement à entreprendre un vaste chantier de réformes pour faire progresser le taux d'emploi, en particulier des travailleurs âgés.

C'est dans ce contexte que le gouvernement a approuvé, le 11 octobre 2005, le texte du Contrat de solidarité entre générations². Cette déclaration gouvernementale annonce diverses réformes qui, globalement, suivent trois lignes de force : promouvoir l'emploi des jeunes au travers d'un volet « Embaucher davantage de jeunes », promouvoir l'emploi des plus

¹ Rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement (mai 2005), disponible via le lien Internet suivant (mai 2006): <http://www.plan.be/fr/pub/other/OPVERG200501/OPVERG200501fr.pdf>

² Le texte du Contrat de solidarité entre les générations est disponible sur le site Internet du Premier ministre, via le lien suivant (mai 2006): http://verhofstadt.fgov.be/fr/051011_contrat_solidarite_generations.pdf.

âgés au travers d'un volet « Vieillesse active », et repenser le *financement* de la sécurité sociale pour en assurer la pérennité.

Nombre de voix se sont élevées contre le titre, « Contrat de solidarité entre les générations », donné par le gouvernement à ce qui n'est en réalité rien d'autre qu'une déclaration gouvernementale. Vous avez dit « contrat » ? Avec qui ? Les principaux concernés, travailleurs et employeurs, se sont dits en désaccord avec diverses mesures. Les régions, pourtant concernées de près par les questions d'emploi et de formation, n'ont pas été associées à la rédaction du contrat. Tout au plus donc pourrait-on parler d'un contrat d'adhésion, auquel, qui plus est, nous serions forcés d'adhérer. Qu'importe. Il est évident que ce titre a été choisi à des fins de *marketing* politique pour favoriser l'adhésion de chacun à des réformes décidées et instaurées par le gouvernement. Nul ne s'y trompera.

Offrir une vue globale et cohérente de ce véritable catalogue de mesures disparates tient de la gageure. Nous nous y risquons cependant dans les sections qui suivent, en précisant qu'il n'est question dans cet article que d'offrir un panorama des mesures telles qu'elles ont été annoncées dans le Pacte du 11 octobre 2005 et non de présenter concrètement les mesures telles qu'elles ont été ou seront mises en œuvres par les textes législatifs exécutant ce Pacte.

Catalogue des mesures annoncées

1. Favoriser l'embauche des jeunes

Le constat n'est pas neuf : le taux d'emploi des jeunes demeure trop faible. Partant du principe que ce phénomène est notamment dû à la formation insuffisante des jeunes et souhaitant favoriser un premier accès au marché de l'emploi par le biais de stages, le gouvernement annonce diverses mesures qui doivent inciter tant les jeunes travailleurs que les employeurs à collaborer dans le cadre de stages.

Il propose donc d'offrir un avantage pécuniaire au jeune travailleur (*bonus de démarrage*) et à l'employeur (*bonus de tutorat*) qui se seront employés à organiser et effectuer un stage fructueux. Les jeunes qui souhaitent entamer une activité indépendante bénéficieront également d'un soutien financier et d'un encadrement renforcé, notamment par le biais du Fonds de participation déjà en place.

Suivant la même idée, le gouvernement souhaite augmenter le nombre de premiers emplois qui doivent permettre aux jeunes d'intégrer le marché du travail. Il s'engage, pour donner l'exemple, à doubler le nombre de premiers emplois fédéraux (de 1,5 à 3%) pour atteindre en réalité le pourcentage actuellement imposé aux employeurs du secteur privé.

Le volet « *Embaucher davantage de jeunes* » est donc relativement limité, l'objectif principal du Pacte visant davantage le taux d'emploi des travailleurs plus âgés.

2. Favoriser le « vieillissement actif »

La promotion du vieillissement actif constitue la partie centrale du Pacte. On l'a vu, les objectifs européens en matière de taux d'emploi des plus âgés, couplés aux prévisions démographiques qui laissent clairement apparaître le péril où mènerait le maintien de nos régimes de sécurité sociale sans réforme à court ou moyen terme, ont amené le gouvernement à revoir les dispositions relatives aux fins de carrière.

Ces mesures poursuivent deux objectifs : favoriser le maintien des travailleurs plus âgés sur le marché de l'emploi et, corrélativement, décourager leur départ précoce de ce même marché. La réalisation de ces objectifs passe d'abord par des mesures de sensibilisation qui doivent permettre un changement de mentalités à l'égard des travailleurs plus âgés, ensuite par un effort accru en matière de formation continue, enfin par diverses mesures financières suivant le principe bien connu de la carotte et du bâton : les travailleurs qui parviennent à demeurer le plus longtemps possible sur le marché de l'emploi (et leurs employeurs, s'ils les y encouragent) seront récompensés, les autres seront (lourdement) sanctionnés.

a) Changer les mentalités et les réflexes en termes de politique du personnel

Suivant une méthode désormais coutumière, le gouvernement nous annonce qu'il entreprendra une vaste campagne de sensibilisation de longue durée pour promouvoir l'image des travailleurs plus âgés et combattre les préjugés concernant la productivité et le coût de ces travailleurs. Après nous être entendu dire que les travailleurs plus âgés coûtaient cher et privaient en réalité les jeunes de leur emploi, nous allons donc voir fleurir des affiches et spots publicitaires nous invitant à adopter un nouveau point de vue et à apprécier « la productivité économique et la valeur sur le marché de l'emploi des travailleurs expérimentés »¹.

Le gouvernement invite également secteurs et entreprises à réfléchir à cet aspect lors de l'élaboration de leur politique du personnel et à étudier les moyens qui doivent permettre aux travailleurs plus âgés de poursuivre le plus longtemps possible leur carrière « d'une manière vitale, saine, motivée et suffisamment formée »². Cette politique se traduira par des *plans de diversité* que les secteurs ou les entreprises devront élaborer, ainsi que par l'obligation d'insérer, dans

¹ Contrat de solidarité entre les générations, point 13.

² Contrat de solidarité entre les générations, point 15.

l'information annuelle à communiquer au Conseil d'entreprise, une section spécialement dédiée à la structure des âges au sein de l'entreprise ainsi qu'aux initiatives prises pour maintenir en service les travailleurs plus âgés.

Parmi les mesures qui pourraient être envisagées pour favoriser une structure d'âge comprenant plus de travailleurs âgés au sein d'une entreprise, le gouvernement mentionne la révision des barèmes de rémunération de manière à diminuer l'importance du facteur « âge » en augmentant les rémunérations des jeunes pour diminuer celles des travailleurs plus âgés. Il s'agit d'un débat ancien : les barèmes de rémunérations sont tels, en Belgique, qu'ils constituent un frein à l'embauche des travailleurs âgés et qu'ils n'offrent qu'un faible pouvoir d'achat aux jeunes travailleurs. Une réforme en ce domaine est bien entendu délicate vu les intérêts en jeu. La concertation sociale n'est pas parvenue, jusqu'à ce jour, à régler cette question. Le gouvernement propose d'offrir désormais un cadre permettant aux entreprises qui le souhaitent de mettre dès à présent en place des *expériences* visant à réduire la tension salariale entre plus jeunes et plus âgés. Concrètement, ces entreprises pourront instaurer de nouveaux barèmes qui dérogeraient aux barèmes mis en place au niveau sectoriel (!) mais qui devraient toutefois être soumis à l'approbation du Ministre de l'Emploi et du Travail. Le gouvernement précise que les travailleurs âgés, amenés à percevoir une rémunération moindre en vertu de ces nouveaux barèmes, verraient leurs conditions de travail dites *secondaires* améliorées : jours de congé supplémentaires, dispense de services de nuit et de services irréguliers, accès élargi à des formules de crédit-temps et de temps partiel, etc.

Plus anecdotique enfin, le gouvernement annonce qu'il décernera dorénavant chaque année « un prix à l'entreprise qui a fourni des efforts exceptionnels pour maintenir en service ou pour embaucher des travailleurs âgés »¹.

b) Promouvoir la formation tout au long de la carrière

Les efforts en matière de formation doivent être accrus et se concentrer sur les groupes de travailleurs qui en ont le plus besoin : les travailleurs à faible scolarisation, les allochtones, les personnes handicapées et les travailleurs plus âgés.

Le gouvernement impose donc aux partenaires sociaux, en concertation avec les régions, d'accroître les efforts en matière de formation et de se fixer des objectifs à atteindre suivant un calendrier qui s'étendra de 2006 à 2010. Il leur demande d'élaborer un *sentier de croissance* en ce qui concerne les efforts à consentir en matière de formation, tout en fixant lui-même les objectifs : en 2006 les efforts globaux en cette matière devront être

portés à 1,9% de la masse salariale de 2004, et un travailleur sur deux devra avoir bénéficié d'une formation dans le courant d'une année d'ici 2010.

L'importance des efforts qui auront été fournis spontanément en la matière sera contrôlée à l'aide de l'instrument mis au point par le Conseil national du travail (C.N.T.) et, s'il est constaté que ces efforts sont insuffisants, le sujet reviendra à l'ordre du jour des prochaines concertations sectorielles bisannuelles. Soufflant une nouvelle fois le mot aux partenaires sociaux, le gouvernement précise qu'ils devront s'accorder « sur des mesures à choisir dans le menu suivant » (sic) : une adaptation des cotisations pour le fonds de formation sectoriel, l'octroi d'un temps de formation par travailleur, l'offre d'une formation en dehors des heures de travail ou la formation collective via le conseil d'entreprise.

La formation des demandeurs d'emploi doit également être améliorée et le gouvernement prévoit qu'il se concertera avec les Communautés et les Régions pour examiner comment développer davantage les formations individuelles en entreprises.

Enfin, le Pacte énonce de nouvelles mesures, inédites, qui visent à garantir que tout travailleur de plus de 40 ans puisse régulièrement, tout au long de sa carrière, être éclairé sur ses perspectives d'avenir au sein de l'entreprise. Si ces mesures devaient être confirmées par des textes, on assisterait à une généralisation des entretiens d'évaluation déjà largement répandus dans les entreprises. Concrètement, il est prévu que chaque travailleur de plus de 40 ans aura droit à un entretien bisannuel sur ses perspectives d'avenir avec un responsable de l'entreprise ou un bureau de consultance externe, ainsi que, tous les cinq ans, à une prestation de service externe en matière de carrière.

c) Restructurations

Dans son volet « Aborder autrement les restructurations », le gouvernement reconnaît que ces dernières sont inéluctables mais entend forcer ses acteurs à sortir de la logique « restructurations = prépensions ».

Les divers instruments législatifs réglementant actuellement les restructurations prévoient déjà que le Conseil d'entreprise doit examiner les pistes permettant d'éviter la restructuration. Le gouvernement souhaite cependant insister davantage sur le reclassement professionnel des travailleurs visés par une restructuration et éviter à tout prix que cette dernière ne provoque leur départ (précoce et prolongé) du marché du travail. Ce souci se traduit par diverses mesures qui visent pour les unes à agir en amont, pour les autres en aval d'une décision de restructuration.

En amont, il s'agit d'éviter les restructurations : en favorisant l'innovation, en évitant les restructurations artificielles (par le biais d'une modification de la définition des entreprises en restructuration) et en insistant sur la recherche d'alternatives à la restructuration.

¹ Contrat de solidarité entre les générations, point 14.

En aval, lorsqu'il est devenu clair que la restructuration est inévitable et lorsque l'entreprise souhaite que les travailleurs visés par celle-ci puissent accéder à la prépension à un âge plus précoce, le Pacte prévoit qu'elle devra désormais respecter trois phases, s'agissant comme suit:

1° Etablissement d'un plan social : la loi Renault devrait être adaptée et en particulier prévoir que l'information et la consultation des représentants des travailleurs aboutissant à l'élaboration du plan social ne durerait en principe que deux mois. Par ailleurs, le plan social devrait désormais comprendre quatre volets : le premier décrirait les solutions alternatives à la restructuration, le deuxième prévoirait un système de primes de départ pour les personnes qui quitteraient volontairement l'entreprise, le troisième déterminerait les règles d'établissement et de fonctionnement de la *cellule d'emploi* chargée de travailler au reclassement professionnel des travailleurs touchés par la restructuration - il s'agit de la principale nouveauté apportée par le Pacte en cette matière - et le quatrième identifierait le groupe de personnes pour qui l'accès à la prépension serait sollicité. Le plan social serait ensuite soumis au Ministère de l'Emploi et du Travail qui, comme c'est le cas actuellement, déciderait de reconnaître ou non l'entreprise comme étant en restructuration, en ayant en particulier égard au *degré d'activation* du plan social.

2° Activation via la cellule d'emploi : la cellule d'emploi serait mise sur pied par l'entreprise en restructuration (ou, éventuellement, par plusieurs entreprises en restructuration) et compterait parmi ses membres la direction de l'entreprise, les syndicats, les centres de formation sectoriels et les services régionaux de l'emploi qui dirigeraient la cellule. Elle serait en principe instaurée pour une période de 6 mois et aurait pour mission d'offrir à chaque travailleur qui s'y inscrira au moins un service d'outplacement. A lire le Pacte, l'inscription à la cellule d'emploi serait volontaire pour les moins de 45 ans mais il s'avère en réalité que tout travailleur visé par la restructuration qui ne s'y inscrirait pas risque des sanctions en matière de chômage (les travailleurs « pré-pensionnables » risquant, eux, de perdre l'accès à la prépension). Pour que chaque travailleur puisse effectivement consacrer du temps à son reclassement, il est prévu que, quelle que soit la durée du préavis auquel il a droit, il doit être dispensé de prestations pendant 6 mois, tout en bénéficiant pendant cette période d'une *indemnité de reclassement* à charge de l'employeur, calculée sur la même base que l'indemnité compensatoire de préavis et venant en réalité en déduction de celle-ci.¹

¹ Pour le détail des mesures qui concrétisent le Pacte sur ce point, nous renvoyons à l'article qui paraîtra prochainement dans la présente revue.

3° Mise à la prépension : la mise à la prépension est présentée comme « la dernière bouée de sauvetage ». Les travailleurs en âge d'être prépensionnés² et pour lesquels la cellule d'emploi n'aura pas permis un reclassement professionnel pourront accéder à la prépension. Le Pacte prévoit cependant que, contrairement au régime actuel, les travailleurs prépensionnés devront en principe demeurer disponibles pour le marché de l'emploi et seront incités à le réintégrer.

Ce volet du Pacte a déjà été largement mis en œuvre (voir ci-dessous) par divers textes qui s'éloignent de peu ou de beaucoup des orientations annoncées par la déclaration gouvernementale. Ces textes seront étudiés dans un article ultérieur.

d) Favoriser le maintien sur le marché de l'emploi - Décourager les départs précoces du marché de l'emploi

Le cœur de la réforme, on l'a dit, vise à concrétiser l'objectif de *vieillessement actif* que s'est assigné le gouvernement en encourageant les travailleurs (et leurs employeurs) à demeurer le plus longtemps possible sur le marché de l'emploi. On dénombre plus de vingt-cinq mesures destinées à réaliser cet objectif. Les unes *récompensent* ceux qui suivront cette recommandation, les autres *sanctionnent* ceux qui s'y refuseront. Les signaux sont particulièrement forts.

Les mesures incitatives

Parmi les mesures incitant les travailleurs à demeurer plus longtemps sur le marché de l'emploi, on peut distinguer les mesures de type financier, celles visant à améliorer les conditions de travail des plus âgés et celles visant à favoriser leur réintégration sur le marché de l'emploi lorsqu'ils l'ont quitté.

Les incitants purement financiers consistent dans :

- l'augmentation du cumul autorisé des revenus professionnels et de la pension de retraite, tant pour les salariés que pour les indépendants ;
- le bonus de pension pour les travailleurs qui continueront à travailler au-delà de 60 ou 62 ans ;
- la taxation favorable (10% au lieu de 16,5%) des rentes et capitaux de pension complémentaire liquidés aux travailleurs salariés et indépendants qui « continuent à travailler jusqu'à l'âge de la pension légale » ;
- la révision du malus applicable aux travailleurs indépendants qui prennent leur pension entre 60 et 65 ans.

² L'âge de la prépension sera, comme actuellement, fixé par le Ministre, lors de la reconnaissance de l'entreprise comme étant en restructuration.

Notons également que le Pacte prévoit que chacun pourra demander à tout moment à l'Office national des pensions (O.N.P.) un calcul individuel du montant de sa pension de retraite et que, à partir de 55 ans, chacun sera automatiquement informé de ce montant tous les ans.

Les mesures visant à améliorer les conditions de travail des travailleurs plus âgés se traduisent par :

- la possibilité pour les plus de 50-55 ans de convertir la prime de fin d'année en jours de congé ;
- la possibilité de solliciter le passage d'un travail lourd à un travail plus léger ;
- le droit pour tous travailleurs de plus de 50 ans à un crédit-temps 1/5.

De manière plus générale, en matière de crédit-temps, le gouvernement prévoit que « la C.C.T. n° 77 en vigueur sera adaptée sur les points suivants, et ce à compter du 1^{er} janvier 2007 »¹ :

- le seuil de 5% de l'effectif du personnel pouvant prétendre à un régime de crédit-temps sera supprimé pour les plus de 50 ans ;
- la condition d'ancienneté de 5 ans sera réduite à 2 ans pour les plus de 50 ans qui entendent bénéficier d'un crédit-temps ;
- l'interruption totale de carrière pour élever un enfant de moins de huit ans, pour apporter des soins à un membre de la famille ou pour la formation continue sera réduite à 1 an (quel que soit l'âge) ;
- le revenu net d'un travailleur bénéficiant d'un crédit-temps 1/5 ne pourra être supérieur au revenu net qu'il percevait lorsqu'il travaillait à temps plein.

Soulignons cependant que le gouvernement n'a en principe aucun pouvoir de mettre en œuvre ces déclarations d'intentions puisqu'elles ne pourront être concrétisées que par une adaptation de la C.C.T. 77bis en matière de crédit-temps, laquelle doit être décidée par les partenaires sociaux.

Lorsque le travailleur de plus de 50 ans a quitté le marché de l'emploi et, éventuellement, bénéficie d'un régime de prépension ou d'un régime s'en rapprochant de près (prépensions canada-dry ou compléments aux allocations de crédit-temps), l'objectif devient alors de l'inciter à regagner le marché de l'emploi. Cet objectif révèle une approche résolument neuve de la question des fins de carrières puisque, actuellement, les travailleurs prépensionnés ne doivent pas être disponibles pour le marché de l'emploi et cherchent très rarement à le réintégrer vu le peu d'intérêt qu'ils y ont.

Pour favoriser cette réintégration, le gouvernement :

- favorisera (voire imposera) les conventions de prépension ou de prépension canada-dry par lesquelles le travailleur conservera le droit à l'indemni-

té de prépension (canada-dry) même s'il reprend le travail en qualité de salarié ou d'indépendant ;

- prévoira que l'outplacement sera désormais obligatoire pour les plus de 45 ans y compris pour les prépensionnés qui devront rester disponibles pour le marché du travail ;
- instaurera un supplément de reprise du travail pour les chômeurs âgés sans qu'ils n'aient à justifier d'une année de chômage ;
- instaurera un régime solidarisé d'allocations vacances senior calqué sur le système d'allocations vacances jeunes et visant à assurer que les chômeurs âgés qui regagnent le marché de l'emploi bénéficient de jours de congé subventionnés par l'O.N.Em. pendant leur première année de service.

Il annonce également vouloir modifier la législation interdisant la mise à disposition de personnel de manière à permettre une telle mise à disposition, ainsi que le travail intérimaire, dans le contexte des trajets de remplacement ou d'insertion agréés par les régions.

Enfin, diverses mesures s'adressent directement aux employeurs et visent à les inciter à engager ou maintenir en service des travailleurs âgés.

Il s'agit de nouvelles réductions de cotisations de sécurité sociale pour les travailleurs de plus de 50 ans mais également, ce qui constitue une nouveauté, d'un système de solidarisation du coût de la prépension pour les travailleurs embauchés après 55 ans et qui accèdent à la prépension après 60 ans. L'on veut donc éviter que les employeurs ne craignent d'embaucher les plus de 55 ans en raison du coût que pourrait représenter leur licenciement s'ils peuvent accéder à la prépension au moment de ce licenciement.

Les mesures dissuasives

Parallèlement aux mesures incitatives, le gouvernement annonce une série de mesures visant à dissuader ceux qui voudraient (ou devraient ?) quitter de manière précoce le marché de l'emploi, voire même à les sanctionner.

La principale réforme poursuivant cet objectif consiste dans la réduction drastique du recours aux régimes de prépension et de prépension canada-dry ou de compléments aux allocations de crédit-temps. Ces régimes ont précisément pour but, ou à tout le moins pour effet, de permettre aux travailleurs plus âgés, généralement à partir de 50-55 ans, de quitter le marché de l'emploi tout en conservant un revenu convenable. Les bénéficiaires de ce régime demeurent pendant parfois près de quinze ans dans ce que l'on pourrait appeler l'antichambre de la pension légale. Ce phénomène pèse bien entendu sur le financement de la sécurité sociale puisque non seulement ces travailleurs perçoivent des allocations (de chômage ou de crédit-temps) mais, en outre, ne perçoivent plus de revenus du travail générateurs de cotisations de sécurité sociale alimentant le système. Une seule raison justifiait l'instauration, puis le maintien, de ces régimes : ils

¹ Contrat de solidarité entre les générations, point 47.

étaient censés libérer des emplois, ce qui devait ensuite profiter aux jeunes. Cette équation s'est cependant révélée inexacte. Ces régimes coûteux sont donc tombés dans le collimateur du gouvernement qui entend d'une part éviter que les travailleurs n'entrent dans ces systèmes, d'autre part faire en sorte que, s'ils y sont entrés, ils soient incités à regagner le marché de l'emploi.

L'accès à la prépension sera rendu plus difficile par le biais, d'abord d'un relèvement des conditions d'âge et d'ancienneté, ensuite d'une réforme de la matière des restructurations qui doit permettre de réduire le nombre de prépensionnés dans le cadre d'une restructuration, enfin d'une réforme de la (para)fiscalité des indemnités de prépension. Ces mesures ne devraient cependant pas, suivant le Pacte, concerner le secteur non-marchand. En outre, de nombreuses dérogations concernant les conditions d'âge et d'ancienneté demeureront possibles pour les ouvriers du bâtiment en incapacité de travail et pour le travail de nuit, ainsi que pour les travailleurs justifiant d'une *longue carrière* ou exerçant un *métier lourd*.

Le recours aux régimes de prépensions canada-dry ou aux formules de compléments aux allocations crédit-temps sera rendu nettement plus coûteux par le biais d'une réforme de la (para)fiscalité des compléments payés par l'employeur.

Parallèlement à ces mesures, la législation en matière de chômage sera réformée de manière à sanctionner les travailleurs (les travailleurs âgés notamment) qui ne solliciteraient pas l'outplacement auquel ils ont droit en vertu de la loi du 5 septembre 2001 visant à améliorer le taux d'emploi des travailleurs et de la C.C.T. n° 82 relative au droit au reclassement professionnel, ce qui aura pour effet de rendre l'outplacement obligatoire en pratique. Des sanctions s'appliqueront également aux travailleurs qui ne s'inscriraient pas dans la cellule d'emploi mise en place lors de certaines restructurations.

Une autre manière de sanctionner ceux qui demeureraient inactifs consistera à différencier les plafonds de rémunération pris en compte pour le calcul de la pension de retraite pour les années durant lesquelles ils perçoivent un salaire réel ou fictif. Aujourd'hui, les années de prépension, d'interruption de carrière, etc. sont prises en considération, pour le calcul de la pension de retraite, à concurrence d'un même plafond que les années au cours desquels le travailleur perçoit un salaire réel. L'assimilation de ces années à des années de travail demeurera mais les plafonds de revenus pour les années assimilées n'évolueront pas au même rythme que les plafonds applicables aux années de travail effectif.

3. Financement de la sécurité sociale

Les diverses réformes annoncées par le Pacte ont pour principal but, on l'a dit, d'améliorer le taux

d'emploi, en particulier celui des travailleurs plus âgés, de manière à favoriser l'équilibre budgétaire de la sécurité sociale et à en assurer la viabilité. Il n'est donc pas tout à fait illogique de trouver dans ce même Pacte diverses déclarations concernant le financement de la sécurité sociale.

Le gouvernement, « convaincu qu'une sécurité sociale viable, forte, juste et solidaire est un outil de développement pour une économie dynamique et un instrument indispensable pour la création d'emplois, l'amélioration du taux d'activité et du bien être »¹, déclare vouloir baser les recettes de l'Etat et de la sécurité sociale sur une base plus large où le facteur travail serait moins taxé. L'objectif est d'assurer, dès 2006, l'équilibre structurel de la sécurité sociale.

Ce chantier passera par une traque plus sévère des fraudes qui minent l'équilibre budgétaire de la sécurité sociale, en particulier de le triple écueil des faux indépendants, de la traite des êtres humains et du travail non déclaré.

Il s'agira également de favoriser la croissance, et donc le taux d'activité, par des efforts accrus en matière de recherche et de développement. Dans le même esprit, lier les rentes et allocations anciennes ou basses au bien-être doit permettre de favoriser un niveau de vie décent aux allocataires. Cette mesure est également présentée comme un facteur de croissance. A ce propos, le gouvernement entend assurer des revalorisations et des adaptations importantes de ces rentes et allocations dès 2007.

L'allègement de la taxation du facteur travail sera concrétisé par de nouvelles mesures de réduction des cotisations de sécurité sociale qui seront cependant toujours réservées à des groupes-cibles uniquement. Une nouveauté consiste dans le fait que le gouvernement entendrait même introduire une cotisation négative afin « de maintenir un avantage différencié pour les groupes-cibles concernés »². L'avis n° 1.553 du 9 mars 2006 rendu par le C.N.T. à ce propos a cependant déjà mis en lumière les difficultés conceptuelles et techniques que crée une telle cotisation négative.

Enfin, concernant la diversité des sources de financement de la sécurité sociale à proprement parler, le gouvernement rappelle que depuis quelques années, il puise les recettes de la sécurité sociale ailleurs que dans le facteur travail (accises du tabac – pour partie, cotisations d'emballage, etc.) en manière telle qu'actuellement, 32% de ces recettes proviennent de sources autres que les cotisations de sécurité sociale. Il entend cependant élargir et diversifier davantage encore cette base dans le futur et laisse entrevoir diverses pistes. Les nouvelles recettes seraient issues du régime de la TVA, d'une partie accrue des recettes pro-

¹ Contrat de solidarité entre les générations, préambule de la section 3.

² Contrat de solidarité entre les générations, préambule de la section 3.2.

venant des accises du tabac, d'une partie des recettes du précompte mobilier, d'une enveloppe issue de l'effet retour des nouvelles réductions de cotisations de sécurité sociale sur l'impôt des sociétés et l'impôt des personnes physiques. Enfin, si le coût des soins de santé dépasse le taux de croissance des cotisations de sécurité sociale, l'élargissement des sources de financement sera décidé dès 2008.

Chantier des mesures annoncées

Comme nous l'avons déjà exposé, le Pacte de solidarité entre les générations ne constitue qu'une déclaration gouvernementale. Les diverses mesures annoncées doivent donc être mises en œuvre au travers de nombreux textes législatifs et réglementaires.

La particularité de ce chantier de réformes réside dans le fait que le gouvernement ne peut à lui seul mettre en œuvre l'ensemble des mesures annoncées. En effet, si certaines réformes passent par l'adoption de lois ou arrêtés, d'autres nécessitent une révision de conventions collectives de travail conclues au sein du C.N.T. par exemple. L'on songe notamment aux mesures concernant l'outplacement, le crédit-temps ou la prépension qui ne seront concrétisées qu'au terme de nouvelles concertations à l'issue desquelles les partenaires sociaux, en réalité parfois contraints, amèneront les C.C.T. n° 82 (outplacement), 17 (prépension) ou encore 77bis (crédit-temps).

A l'heure où nous clôturons cet article, la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations, la loi du 20 juin 2006 modifiant l'article 13 de la loi du 5 septembre 2001 visant à améliorer le taux d'emploi, ainsi que quinze arrêtés royaux d'exécution ont déjà été adoptés et publiés :

Textes	Matière visée	Publication au Moniteur belge	Entrée en vigueur ¹
L. du 23 déc. 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations ²	Voir note infrapaginale ³	30/12/2005	Varie suivant les mesures
L. du 20 juin 2006 modifiant l'article 13 de la loi du 5 septembre 2001 visant à améliorer le taux d'emploi des travailleurs	Outplacement	25/07/2006	4 août 2006
A.R. du 23 déc. 2005 modifiant l'article 107 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants	Cumul de la pension de retraite des indépendants de revenus professionnels	30/12/2005	1 ^{er} janvier 2006
A.R. du 5 mars 2006 modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés	Cumul de la pension de retraite des salariés et de revenus professionnels	09/12/2006	1 ^{er} janvier 2006
A.R. du 9 mars 2006 modifiant, en ce qui concerne le complément de reprise au travail, l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage	Complément de reprise du travail accordé au chômeur âgé	17/03/2006	1 ^{er} avril 2006
A.R. du 9 mars 2006 relatif à la gestion active des restructurations	Restructurations	31/03/2006	31 mars 2006 (mais uniquement pour les restructurations annon-

¹ Nous n'indiquons dans le présent tableau que l'entrée en vigueur du texte, de manière générale, sans avoir égard aux dispositions transitoires et dérogations particulières pour lesquelles le lecteur se référera au texte lui-même.

² Cette loi a (déjà) été modifiée d'une part par la loi-programme du 20 juillet 2006 (*M.B.*, 28 juill.) dont les articles 49 à 52 modifient certaines dispositions en matière de réduction des cotisations de sécurité sociale, et d'autre part par la loi portant des dispositions diverses du 20 juillet 2006 (*M.B.*, 28 juill.) dont l'article 50 modifie l'article 100 de la loi du 23 décembre 2005 sur le pacte et dont l'article 268 modifie l'article 38, al. 1^{er} de la loi du 23 décembre 2005 sur le pacte.

³ Les principales mesures du Pacte qui ont trouvé écho dans cette loi concernent les aspects suivants : malus des pensions de retraite des indépendants, liaison des rentes et allocations au bien-être, bonus de pension, information sur les pensions, plafonds de pension différenciés, pension minimum garantie, expériences en vue de l'introduction de barèmes de rémunérations, simplification du bilan social, gestion active des restructurations, outplacement, parafiscalité des régimes canada dry, bonus de démarrage et de tutorat, convention de premier emploi, complément de reprise du travail, mise à disposition, réduction de cotisations, emploi des jeunes dans le non-marchand, financement alternatif, stages en entreprises, fiscalité des prépensions, fiscalité des rentes et capitaux de pensions complémentaires, dispense de versement du précompte professionnel, fiscalité des indemnités de reclassement, déduction fiscale pour capital à risque, crédit d'impôt pour recherche et développement. La plupart des dispositions de cette loi devront cependant encore être précisées dans des arrêtés royaux ou ministériels.

Textes	Matière visée	Publication au Moniteur belge	Entrée en vigueur ¹
			cées à partir de cette date)
A.R. du 9 mars 2006 insérant une section <i>3bis</i> dans l'arrêté royal du 7 décembre 1992 relatif à l'octroi d'allocations de chômage en cas de prépension conventionnelle	Prépensions dans le cadre des restructurations	31/03/2006	31 mars 2006 (mais uniquement pour les travailleurs licenciés lors d'une restructuration annoncée à partir de cette date)
A.R. du 9 mars 2006 modifiant les articles 51, <i>52bis</i> et 53 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage dans le cadre du parti [ndlr : lire « pacte »] de solidarité entre générations	Chômage - sanctions en cas de refus de solliciter/participer à l'outplacement/cellule d'emploi	31/03/2006	31 mars 2006 (mais uniquement pour les travailleurs dont le contrat prend effectivement fin à partir de cette date)
A.R. du 13 mars 2006 insérant les articles <i>36ter</i> , <i>36quater</i> , <i>36quinquies</i> et <i>36sexies</i> dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage	Chômage – Allocations de formation, de stage et d'établissement	31/03/2006	1 ^{er} avril 2006
A.R. du 22 mars 2006 introduisant une cotisation spéciale patronale de sécurité sociale sur certaines indemnités complémentaires en exécution du Pacte de solidarité entre les générations et fixant les mesures d'exécution de l'article 50 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales	Prépensions Canada dry et compléments aux allocations de crédit-temps (parafiscalité)	31/03/2006	1 ^{er} avril 2006 (mais pas applicable aux licenciements antérieurs au 1 ^{er} octobre 2005 et/ou quand le complément a déjà été versé pour la première fois avant le 1 ^{er} janvier 2006)
A.R. du 29 mars 2006 modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2000 d'exécution des articles 32, § 2, al. 1 ^{er} , 33, § 2, al. 3, 34, 39, § 4, al. 2 et § 5, al. 2, 42, § 2, 46, al. 1 ^{er} , 47, § 4, al 1 ^{er} et 4, de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi	Conventions de premier emploi	31/03/2006	1 ^{er} avril 2006
A.R. du 29 mars 2006 modifiant l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du Chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de [r]éductions de cotisations de sécurité sociale	Réductions de cotisations de sécurité sociale - jeunes	31/03/2006	1 ^{er} avril 2006

Textes	Matière visée	Publication au Moniteur belge	Entrée en vigueur ¹
A.R. du 29 mars 2006 d'exécution de l'article 7, § 1er, al. 3, m, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 relatif à la sécurité sociale des travailleurs pour la promotion de mise à l'emploi des jeunes moins qualifiés ou très peu qualifiés ¹	Réductions de cotisations de sécurité sociale – jeunes/allochtones/personnes handicapées moins ou très peu qualifiés	31/03/2006	1 ^{er} avril 2006
A.R. du 12 juin 2006 portant exécution du Titre III, chapitre II de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte entre générations	Estimation du montant de la pension légale, à fournir aux futurs pensionnés (« Infoservice Pensions »)	22/06/2006	1 ^{er} février 2006 ²
A.R. du 27 juin 2006 portant exécution du chapitre III de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte entre générations	Estimation du montant de la pension complémentaire, à fournir aux futurs pensionnés	11/07/2006	A déterminer par un arrêté royal ultérieur (avec une limite maximale : 31 décembre 2010)
A.R. du 13 juin 2006 concernant la procédure à suivre pour le travail intérimaire dans le cadre d'un trajet de mise au travail reconnu	Travail intérimaire et trajet de mise au travail	26/06/2006	1 ^{er} août 2006
A.R. du 13 juin 2006 désignant les fonctionnaires compétents pour recevoir l'avertissement visé à l'article 32bis, § 3, de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs	Travail intérimaire et trajet de mise au travail	26/06/2006	1 ^{er} août 2006

En matière de prépensions, deux projets d'arrêtés royaux doivent être adoptés, au sujet desquels le C.N.T. a déjà publié divers avis (avis n° 1538 et 1554) :

- Projet d'arrêté royal fixant la prépension conventionnelle dans le cadre du contrat de solidarité entre générations (ce projet est disponible sur le site Internet du Premier ministre http://verhofstadt.fgov.be/docs_generatiepact/kb_pt13.pdf). Cet arrêté royal contiendra les nouvelles dispositions en matière d'âge et d'ancienneté pour l'accès à la prépension et remplacera, en principe à partir du 1^{er} janvier 2008, l'actuel arrêté royal du 7 décembre 1992 relatif à l'octroi d'allocations de chômage en cas de prépension conventionnelle ;

- Projet d'arrêt royal d'exécution de l'article 268 de la loi-programme du 22 décembre 1989 et de l'article 141 de la loi du 29 décembre 1990 en ce qui concerne les prépensions dans le cadre du contrat de solidarité entre les générations (ce projet est disponible sur le site Internet du Premier ministre http://verhofstadt.fgov.be/docs_generatiepact/kb_pt14.pdf). Ce texte réformera la parafiscalité des indemnités de prépension versées par l'employeur et s'appliquera en principe à toutes les indemnités versées à partir du 1^{er} janvier 2007.

¹ Cet arrêté royal a déjà été modifié par l'arrêté royal du 20 juillet 2006 modifiant l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du Chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réduction des cotisations de sécurité sociale et modifiant l'arrêté royal du 29 mars 2006 d'exécution de l'article 7, §1, al. 3, m, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 relatif à la sécurité sociale des travailleurs pour la promotion de mise à l'emploi des jeunes moins ou très peu qualifiés (*M.B.*, 28 juill.).

² Cet arrêté ne jette cependant que les bases de la procédure de demande d'estimation du montant de la pension, cette procédure devant encore être détaillée par un arrêté royal ultérieur.

Enfin, divers projets de textes sont également toujours en préparation mais n'ont pas encore été adoptés ni publiés :

- Projet d'arrêté royal relatif au bonus de démarrage et de tutorat¹ ;
- Projet d'arrêté royal modifiant les articles 36bis, 78bis, 131ter, 133 et 137, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage dans le cadre de l'allocation-vacances seniors² ;
- Projet d'arrêté royal portant sur la promotion des possibilités d'emploi, la qualité des conditions de travail ou l'organisation du travail des travailleurs âgés dans le cadre du Fonds de l'expérience professionnelle³ ;
- Projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2000 d'exécution des articles 32, § 2, alinéas 1^{er}, 33, § 2, alinéa 3, 34, 39, § 4, alinéa 2 et § 5, alinéa 2, 42, § 2, 46, alinéa 1^{er}, 47, § 4, alinéas 1^{er} et 4, de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi (premiers emplois)⁴ ;
- Projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2000 d'exécution des articles 26, 27, alinéa 1^{er}, 2^o, 30, 39, § 1^{er}, et § 4, alinéa 2, 40, alinéa 2, 40bis, alinéa 2, 41, 43, alinéa 2, et 47, § 1^{er}, alinéa 5, de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi (premiers emplois dans le secteur public)⁵ ;
- Projet de loi sur la clause d'écologie⁶.

Le gouvernement a également fait savoir, dans un communiqué de presse du 20 juillet 2006, qu'il avait approuvé un projet d'arrêté royal modifiant le Code d'impôt sur les revenus et visant à instaurer de nouvelles règles pratiques en matière de dispense de versement du précompte professionnel, qui découlent des modifications apportées par la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité. Le projet a été soumis au Conseil d'Etat.

Conclusion

La réforme annoncée par le gouvernement était nécessaire. De nombreux signaux émis par des instances nationales et européennes mettaient depuis plusieurs années le gouvernement en alerte quant au défi que représentent le vieillissement de la population d'une part, la diminution de la population en âge de travailler d'autre part. L'approche du gouvernement répond à une logique relativement évidente : inciter le plus

d'individus possible à demeurer sur le marché du travail ou à le réintégrer, tout en évitant qu'ils ne le quittent.

Cette réforme requiert la participation de nombreux acteurs de notre vie économique et sociale (Conseil national du travail, Conseil central de l'économie, Office national de l'emploi, Office national des pensions, Offices régionaux de l'emploi, etc.), signe de son ampleur et de la volonté d'aborder ce phénomène de manière globale.

Elle se traduit par de nombreuses mesures, tantôt classiques, tantôt réellement novatrices. Parmi ces dernières, on pense notamment aux expériences en matière de barèmes de rémunération, aux réductions de cotisations de sécurité sociale pouvant aboutir à une cotisation négative, aux possibilités de poursuivre le paiement d'une indemnité prépension qui ne viendrait plus compléter une allocation de chômage, à l'instauration d'une cellule pour l'emploi en cas de restructuration et de son corollaire, l'indemnité de reclassement, qui déroge - c'est une première - aux principes-clés de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail en matière de préavis.

Si le fond de cette réforme s'avère ambitieux et créatif, la manière d'y procéder nous laisse plus perplexe. Les mesures trouvent place dans un véritable patchwork de textes qui en rendent la lecture et la compréhension laborieuses (il n'est pas rare de devoir consulter trois textes pour obtenir une image complète d'une matière) ; le gouvernement prend presque la plume des partenaires sociaux en leur suggérant les mesures à adopter parmi un *menu* voire, parfois, en leur forçant la main (nous songeons au projet d'arrêté royal en matière de parafiscalité des prépensions qui forcera probablement une révision de la C.C.T. n° 17 en la matière) ; diverses entrées en vigueur des textes posent déjà des difficultés, soit parce qu'elles s'apparentent presque à un effet rétroactif de la loi (*cfr.* la nouvelle parafiscalité des prépensions), soit parce qu'elles sont mal coordonnées (*cfr.* dispositions en matière d'outplacement) ; enfin, plusieurs imprécisions de textes - parfois dues à des traductions approximatives - posent également déjà des questions d'interprétation, ce qui aurait pu être facilement évité.

Il nous faudra à présent suivre de près ce chantier et intégrer la mise en œuvre concrète de ces mesures pour acquérir de nouveaux réflexes dans notre pratique du droit social. La tâche n'est pas mince.

¹ Ce projet est disponible sur le site Internet du Premier ministre - Avis du C.N.T. n° 1551.

² Ce projet est disponible sur le site Internet du Premier ministre - Avis du C.N.T. n° 1551.

³ Avis du C.N.T. n° 1548.

⁴ Avis du C.N.T. n° 1553.

⁵ Avis du C.N.T. n° 1538.

⁶ Avis du C.N.T. n° 1560.